

# Publiek-private samenwerking in Nederland

## OVERZICHT VAN THEORIE EN PRAKTIJK

Publiek-private samenwerking (PPS) wordt vaak genoemd als instrument om publieke doelen (beter) te realiseren. Overheden en private actoren zouden zich kunnen concentreren op die kwaliteiten waar ze goed in zijn, en de verbinding van die kwaliteiten zou synergie opleveren. Een analyse van de ervaringen van PPS in de afgelopen tien tot vijftien jaar laat zien dat onder de noemer van PPS eigenlijk verschillende ideeën schuilgaan. Aan de ene kant de sterk uit de New Public Management afkomstige gedachte dat private betrokkenheid leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid en aan de andere kant de uit de governanceliteratuur komende gedachte dat het betrekken van stakeholders kan leiden tot meer synergie en betere producten. Ervaringen laten ook zien dat de verwachte voordelen niet zo maar eenvoudig te behalen zijn. Het is zaak de vorm te kiezen die bij de omstandigheden past, en de complexe processen waarmee PPS gepaard gaat goed te managen.



Erik-Hans Klijn en Mark van Twist

*Dr. E.H. Klijn is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en visiting professor aan de School of Public Policy van de Universiteit van Birmingham.*  
*Prof. dr. M.J.W. van Twist is buitengewoon hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur bij Berenschot Procesmanagement.*

## Inleiding

Publiek-private samenwerking (PPS) mag zich verheugen in een ruime belangstelling, zowel in de beleidsdiscussies als in de beleidspraktijk (zie bijvoorbeeld de vele publicaties en activiteiten van het Kenniscentrum PPS van Financiën de laatste jaren) als in onderzoek (zie bijvoorbeeld Van den Ham en Koppenjan, 2002; Canoy, Janssen en Vollaard, 2001; Ecory, 2002; Klijn et al., 2006).

Bij PPS worden private partijen betrokken bij het uitvoeren van beleid of het realiseren van beleidsproducten of -diensten. De veronderstelling is dat dit betere producten of meer efficiëntie (of beide) oplevert. In dit artikel<sup>1</sup> willen wij kijken waar de ideeën over PPS vandaan komen en wat de achterliggende assumpties zijn en deze confronteren met de beleidsdiscussies in Nederland over dit onderwerp. We schetsen het beeld dat opdoemt uit de beschikbare gegevens over gerealiseerde of in gang gezette projecten en eindigen met de conclusie dat juist het management van PPS-projecten essentieel is voor het succes ervan, terwijl dat volgens ons in de beleidsdiscussies maar weinig aandacht krijgt.

# 1. Publiek-private samenwerking: twee vormen en twee verschillende ideeën

Iedereen lijkt van PPS te houden. Ministeries spreken er al jaren positief over, alle grote gemeenten hebben wel enkele projecten die ze als publiek-private samenwerking aanduiden en het onderwerp mag zich verheugen in veel belangstelling van onderzoekers. Maar waar hebben we het over en hebben al die personen het eigenlijk wel over hetzelfde? Kijken we namelijk wat nauwkeuriger naar alle verhalen over PPS, dan zien we onder die noemer eigenlijk twee verschillende organisatorische verschijningsvormen, maar ook twee verschillende (theoretische) ideeën achter PPS.

## WAT IS PPS: TWEE VERSCHILLENDE IDEEËN

Publiek-private samenwerking kunnen we losjes omschrijven als:

*‘Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s, kosten en opbrengsten worden gedeeld’ (Klijn en Teisman, 2000).*

Het idee is dat door het aangaan van samenwerking meerwaarde kan worden bereikt die zonder die samenwerking niet tot stand komt. Het kan dan gaan om eenvoudige kostenbesparingen, bijvoorbeeld doordat vergunningverlening van bouwprojecten sneller kan verlopen, maar er kan ook synergie ontstaan door de samenwerking. Bij synergie is de som meer dan de delen, doordat activiteiten elkaar versterken. Denk aan een gezamenlijk masterplan wat de waarde van het individuele vastgoed kan verhogen, of doordat een heel nieuw product wordt ontwikkeld.

Tot zo ver is iedereen, wetenschapper of *practitioner*, het wel eens. Maar achter dit idee van meerwaarde liggen heel verschillende assumpties. Iets versimpeld kunnen we die assumpties traceren tot twee wetenschappelijke *bodies of knowledge* in de bestuurskunde (en de economie). Aan de ene kant is het gedachtegoed over PPS sterk geïnspireerd door ideeën van het zogenaamde *New Public Management* (NPM) dat sinds het begin van de jaren tachtig zijn intrede heeft gedaan in de bestuurskunde en de bestuurspraktijk. In deze ideeën moet de overheid zich meer richten op het formuleren van het beleid en de uitvoering aan anderen overlaten. Dat zou de efficiëntie en effectiviteit van overheidsop treden bevorderen. De scheiding tussen beleid en uitvoering zou gestalte moeten krijgen via maatregelen als privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging. Op deze manier kunnen afzonderlijke organisatorische eenheden zich met de uitvoering bezighouden. Overheidsorganisaties moeten dan de uitvoering monitoren via van tevoren vastgestelde performance-indicators (zie voor een overzicht van de literatuur over NPM: Hood, 1991; Osborne en Gaebler, 1992; Kickert, 1997; Lane, 2000). Deze ideeën zijn in het PPS-debat sterk terug te vinden daar waar de nadruk wordt gelegd op het vergroten van de efficiëntie en op

de uitbesteding van taken via nieuwe vormen van aanbesteding. De private sector, zo is de redenering, kan immers veel efficiënter werken en als we verschillende activiteiten integreren kunnen schaalvoordelen en innovatievoordelen behaald worden.

Men komt in de PPS-discussie echter ook heel andere assumpties tegen. Bijvoorbeeld dat samenwerking tussen publieke en private partijen betere producten of beleid kan opleveren voor complexe maatschappelijke problemen. Samenwerking en het uitwisselen van informatie kunnen leiden tot innovatieve producten en tot het combineren van verschillende kwaliteiten. Hier treffen we het idee aan van meer horizontale vormen van samenwerking waar door bundeling van informatie, kennis en middelen betere coördinatie en productie worden gerealiseerd. Deze gedachten zijn sterk terug te vinden in de literatuur over *governance* en *netwerken*. Deze (bestuurskundige) literatuur benadrukt juist de afhankelijkheden van actoren (en zeker publieke actoren) bij het realiseren van beleidsproducten en de noodzaak van interorganisatorische coördinatie bij het realiseren van beleidsuitkomsten en diensten. De governanceliteratuur richt zich meer op het vergroten van de kwaliteit van beleidsuitvoering en dienstverlening door het optimaal gebruiken van verspreide kennis en het verbeteren van de interorganisatorische coördinatie. Bovendien richt ze zich op het beter betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de vorming en totstandkoming van het beleid. De assumptie dat betere horizontale coördinatie leidt tot betere producten, meer innovatie en een snellere en gemakkelijkere uitvoering van het beleid, komt dus sterk van de governanceliteratuur (zie voor een overzicht Pierre en Peters, 2000; Kickert et al., 1997; Klijn en Koppenjan, 2004; Sorenson en Torfing, 2006).

## TWEE ORGANISATORISCHE VORMEN

Deze verschillende ideeën over PPS uiteten zich ook in de verschillende organisatievormen die gepropageerd worden. In de beschouwingen over PPS kan men onderscheid maken tussen een concessie- of contractvorm van PPS en een partnerschapvorm van PPS (Teisman, 1998; Kenniscentrum PPS, 2002; Hodge en Greve, 2005).

- In een *PPS-concessie- of contractvorm* worden het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van bijvoorbeeld een infrastructuurproject zoals een weg, geïntegreerd. De toegevoegde waarde of meerwaarde zit hem dan in de lagere transactiekosten tussen de elementen – vaak als *value for money* benoemd. Maar de meerwaarde zit hem ook in het feit dat de private aanbesteder nieuwe oplossingen kan creëren. Zo kan de contractant bijvoorbeeld duurzamere materialen gebruiken voor de constructie van een weg als hij weet dat hij hem ook dertig jaar moet beheeren (zoals geregeld bij de A59). Hij verdient tenslotte de extra kosten terug met lagere kosten voor onderhoud. In de literatuur vindt men allerlei vormen van deze nieuwe contracten onder namen als DBFM (*Design-Build-Finance-Maintain*) of DBFO (*Operate in plaats van Maintain*).

- In een partnerschap-PPS worden afzonderlijke activiteiten en vooral deelprojecten geïntegreerd om meerwaarde te creëren. PPS is zo dus een organisatorisch samenwerkingsproject waarin verschillende deelprojecten bijeen worden gebracht. Denk bijvoorbeeld aan verbetering van een stationslocatie, het herstructureren van de onmiddellijke omgeving, het resterende openbaar vervoer en andere mogelijke afzonderlijke activiteiten. De meerwaarde ontstaat door synergie, die wordt bereikt doordat verschillende projecten aan elkaar kunnen worden gekoppeld en zo interessante inhoudelijke uitkomsten kunnen worden gerealiseerd.

Deze twee vormen<sup>2</sup> verschillen niet alleen organisatorisch (meer op contract en concessie gericht versus meer op coördinatie en organisatie gericht), maar ook in de wijze waarop coproductie tussen publieke en private organisaties wordt bereikt. In de concessievorm beperkt coproductie zich vooral tot de beginfase waarin de aanbesteding plaatsvindt. Daarna ligt het accent op monitoring. In de partnerschapvorm van PPS blijft de coproductie bestaan gedurende langere tijd. Enkele van de meest markante verschillen tussen de twee vormen zijn te vinden in tabel 1.

Tabel 1.  
Coproductie in PPS  
via contracten en  
partnerschap

Kenmerken	Contractarrangementen	Partnerschaparrangementen
<b>Type relatie</b>	Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)	Gezamenlijke besluitvorming (zoeken naar verbindingen)
<b>Soort van probleem en specificatie van oplossingen</b>	Publieke partij specificeert probleem en oplossing/product	Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem- en oplossing-specificatie
<b>Scope van project</b>	Neiging naar zoeken van heldere scheidingen. Eventuele scopeverbreidingen moeten binnen die afgebakende verantwoordelijkheden vallen	Neiging naar zoeken scopeverbreiding en verbinding elementen
<b>Succesvoorwaarden</b>	Heldere contract- en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling/projecteisen	Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren van commitment en lonende samenwerking
<b>Managementprincipes</b>	Sterk geënt op principes van projectmanagement (doelen specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren)	Meer geënt op principes van procesmanagement (doelzoeken, verbinden en koppelen van actoren en activiteiten, en verbinden van beslissingen)
<b>Soort van coproductie</b>	Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding. Daarna alleen controle, geen coproductie	Uitgebreid gedurende hele proces. In begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen, later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities
Bewerking van Teisman, 1998 en Klijn en Teisman, 2000		

## DE RECEPTIE VAN PPS IN NEDERLAND

Achter PPS als idee verschuilen zich dus verschillende organisatievormen, maar ook uiteenlopende theoretische ideeën over de wijze van coproductie en hoe meerwaarde gegenereerd wordt en projecten uitgevoerd worden. Het gaat daarbij om ideeën die uit verschillende wetenschappelijke inzichten voortkomen. We zullen zien dat die ook terugkeren in de beleidsdiscussie in Nederland over PPS en in de praktijk van PPS in Nederland. De beleidsdiscussie op vooral rijksniveau is namelijk sterk beïnvloed door de ervaringen en discussie in het Verenigd Koninkrijk over het Private Finance Initiative (PFI) (zie Klijn et al., 2007). PFI was een initiatief in het Verenigd Koninkrijk om de private sector meer te betrekken bij de uitvoering van het overheidsbeleid. Het was al onder de Thatcherregering ingezet, maar overgenomen door de Labourregering van Tony Blair in 1997 (zie box 1).

Box 1.

### PFI in Engeland: Road contracting

Het Private Finance Initiative (PFI) is een duidelijk voorbeeld van nieuwe vormen van contractering. De eerste ideeën voor het gebruik van PFI bij wegen in het Verenigd Koninkrijk dateren uit het begin van de jaren negentig. In 1992 is PFI daar geïnitieerd om te stimuleren dat de private sector betrokken zou raken bij overheidsprojecten. Eind 1992 maakte het ministerie van Transport bekend dat private partijen de mogelijkheid zouden krijgen om het ontwerp, de bouw, de financiering en ook het onderhoud en beheer van wegen op zich te nemen gedurende een langere periode.

De belangrijkste uitgangspunten voor DBFO-contracten (= *Design-Build-Finance-Operate*) zijn neergelegd in een document getiteld *Paying for better motorways* dat gepubliceerd werd in mei 1993. Daar worden twee voordelen genoemd om de taken voor het bouwen en onderhouden en beheren van wegen uit te besteden aan private partijen. Het eerste voordeel is dat private partijen risico's kunnen hanteren in elke fase van een project. Omdat contracten aangegaan worden voor een langere periode, kunnen private partijen experimenteren met nieuwe manieren van aanleggen en beheren van wegen. De voordelen komen immers ook terug bij hen, aangezien ze de wegen voor een langere periode moeten beheren. Het tweede voordeel van het PFI-initiatief is dat zo in de private sector een onderhoud- en beheerindustrie wordt gecreëerd die tot dan toe nauwelijks tot ontwikkeling was gekomen, aldus het ministerie van Transport.

In het algemeen wordt het contract tussen de Highway Agency, de publieke opdrachtgever, en de contractant opgesteld naar de wensen van het agentschap en op basis van randvoorwaarden die gelden voor het ontwerpen, bouwen en beheren van wegen. Om te zorgen dat de contractant (die het DFBO-contract aangaat) zich aan de verplichtingen van het contract houdt, monitort de Highway Agency de activiteiten van de contractant (meestal een privaat consortium van meerdere bedrijven). Dat kan door het instellen van vertegenwoordigers die de bouw in de gaten houden of toezien op het beheer. Het contract bevat een soort strafpuntensysteem. Dat kent strafpunten toe voor niet presteren van de opdrachtnemer (zoals een lagere beschikbaarheid van de weg dan afgesproken). Als het aantal strafpunten bepaalde waarden te boven gaat, kan het toezicht verscherpt worden of het contract zelfs beëindigd worden.

Het inmiddels weer opgeheven Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën dat werd opgericht in 1999, verwijst in haar pogingen PPS in Nederland geaccepteerd te krijgen en de benutting ervan te bevorderen, steeds expliciet naar de praktijk van PFI in het Verenigd Koninkrijk. In die zin is er duidelijk sprake van *policy transfer*: beleidsideeën van het ene land (Verenigd Koninkrijk) worden geïmporteerd en geïmplementeerd in een ander land zoals we hierna zullen zien.

## 2. Beleidsaandacht voor PPS in Nederland

Tijdens de paarse kabinetten-Kok wordt een beleid ingezet dat nadrukkelijk als ambitie heeft meer ruimte te maken voor de markt. Publiek-private samenwerking wordt daarbij opgevat als een kansrijke optie om aan die beleidsambitie inhoud te geven. Om dit in gang te zetten, verschijnt in 1998 de nota *Meer Waarde door Samen Werken*.

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok uit 1998 worden de conclusies en aanbevelingen uit de nota *Meer Waarde door Samen Werken* overgenomen en gaan deze de basis vormen van een nieuw PPS-rijksbeleid. Het regeerakkoord zegt te streven naar de gecontroleerde verbreding van de PPS-praktijk in Nederland door zich te richten op zes tot tien projecten die zowel in tijd als omvang haalbaar zijn. Door voor PPS te kiezen bij de realisatie van deze projecten kunnen kennis en ervaring worden opgedaan, waarmee een fundament wordt gelegd voor een verbrede introductie van PPS in Nederland. 'Laaghangend fruit' worden die projecten genoemd in het jargon van die begintijd – een kwalificatie die overigens bij nader inzien tot een te hoog verwachtingspatroon heeft geleid. De meeste projecten die in 1998 worden benoemd als laaghangend fruit, zijn vier jaar later nog niet gerealiseerd.

### EERSTE PPS-GOLF IN DE JAREN TACHTIG

Die aandacht voor PPS eind jaren negentig was echter niet de eerste keer dat PPS de aandacht van bestuurlijk Nederland trok. Het was namelijk de tweede PPS-golf. De eerste golf dateert van midden/eind jaren tachtig. In het regeerakkoord voor het kabinet-Lubbers II wordt al gesteld:

*'Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking, met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van onder meer de stedelijke vernieuwing.'*

Verschillende projecten werden gerealiseerd die min of meer het predicaat PPS konden krijgen. De twee belangrijkste waren de tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel, beide gerealiseerd via een soort DFBM-contract en gefinancierd via een systeem van schaduwtoel. Andere projecten zoals de Betuwelijn, maar ook de HSL, trokken geen private financiers. Kritische rapporten over de beide tunnelprojecten van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer verminderden het enthousiasme voor PPS aanzienlijk en het idee verdween voor een aantal jaren in de ijskast.

### DE TWEEDE PPS-GOLF: NADRUUK OP CONTRACTEN

Om het PPS-beleid te ondersteunen en kennis, expertise en ervaring te bundelen, wordt in 1999 het Kenniscentrum PPS ingericht. Dat kenniscentrum wordt niet bij het ministerie van Economische Zaken, maar bij het ministerie van Financiën ondergebracht. Het kenniscentrum wordt groots gelanceerd en ondersteund door

een interdepartementale stuurgroep en een Raad van Advies, bestaande uit nationale en internationale experts.

Om bij te dragen aan de kosten die nu eenmaal verbonden zijn aan leren, wordt er wel door het kabinet vanaf 2000 geld gereserveerd in de vorm van een PPS-faciliteit. Die faciliteit moet overheden stimuleren projecten te realiseren door middel van PPS in een optimale vorm én het kenniscentrum toegang verschaffen tot de in PPS-projecten opgedane kennis en ervaring.

Om de Tweede Kamer te informeren over de realisatie van de op zich onveranderd blijvende beleidsambities op het terrein van PPS, worden daarna in de periode tot 2006 door de opeenvolgende kabinetten (behalve Kok II ook Balkenende I, II en III) voortgangsrapportages opgesteld. Naast de voortgangsrapportages stelt het kenniscentrum een groot aantal handleidingen op en publiceert het evaluaties van ervaringen bij PPS-projecten.

Hoewel de voortgangsrapportages niet erg informatief zijn als het gaat om de werkelijke ontwikkeling van het aantal PPS-projecten in Nederland, geven ze wel een aardige indruk van de moeizame voortgang van projecten en de dynamiek ten aanzien van de voorgestelde projecten. Zo wordt er in de voortgangsrapportages onderscheid gemaakt tussen projecten met prioriteit en projecten met perspectief. Van prioritaire projecten wordt binnen twee jaar resultaat verwacht. Kijkend naar die prioritaire projecten valt op dat de voortgang duidelijk minder is dan vooraf gedacht. Ook blijken er projecten te zijn die in het ene jaar prioriteit hebben, maar in het volgende jaar al niet meer, vanwege onvoldoende bestuurlijk commitment, tekort aan middelen of gebrek aan interesse bij private partijen. Van projecten met perspectief blijkt na verloop van tijd de haalbaarheid door betrokkenen toch betwijfeld te worden. Projecten blijken ook soms bij nader inzien geen projecten te zijn, maar slechts papieren plannen of ramingen. Het kenniscentrum constateert dan ook al in 2001 dat de tendering en het opstellen van contracten moeizaam verlopen. Reden die aangegeven worden, zijn (Kenniscentrum 2001, p. 41-42):

- Verschillende publieke actoren hebben verschillende opvattingen over individuele projecten.
- De publieke sector heeft moeite met het formuleren van duidelijke en functioneel gespecificeerde outputs.
- Projectsubsidies verstoren de incentivestructuur voor private actoren.
- Private actoren worden uitgesloten bij beslissende fasen van het proces.

Een jaar later is de toon nog kritischer geworden. In het voortgangsrapport 2002 spreekt het kenniscentrum zijn teleurstelling uit over de trage voortgang van concessie/contractvormen van PPS. Het constateert ook dat veel PPS-projecten te klein zijn, waardoor de transactiekosten voor publieke en private partijen bij het opstellen van innovatieve contracten te hoog zijn. Ook in het voortgangsrapport uit 2004 wordt gesignaleerd dat de toepassing van PPS te 'incidenteel' is (Kenniscentrum, 2004). In het rapport stelt het kenniscentrum ook dat partijen een realistische verwachting moeten hebben van PPS. De publieke sector moet niet proberen de markt projecten op te dringen die ze zelf al als onrendabel hebben

gekaracteriseerd, en private actoren moeten geen voorstellen doen als hun enige toegevoegde waarde uitgestelde financiering is (Kenniscentrum, 2004).

## CONCLUSIE: BELEIDSIDEEËN IN NEDERLAND OVER PPS

De beleidsdiscussie over PPS in Nederland is in de afgelopen periode sterk gedomineerd door de publicaties van het kenniscentrum en de zoektocht van het ministerie van Financiën naar nieuwe innovatieve contractvormen. Dat heeft zich geuit in een sterke aandacht voor de (juridische) organisatievorm, de aandacht voor financiële meerwaarde en begrippen als *benefit sharing* en *value capturing*. De aanvankelijke aandacht die er in het rapport *Meer Waarde door Samen Werken* nog is voor het management van PPS-processen, is in latere notities en beleidsdiscussies nauwelijks terug te vinden. De impliciete veronderstelling lijkt dat als het project financieel interessant is en de goede contractvorm gekozen wordt, het project en de samenwerking vanzelf lopen. Een veronderstelling die als we kijken naar het empirische onderzoek dat gedaan is op dit terrein, allerm minst uit komt. Daaruit blijkt juist dat de wijze waarop interactieprocessen georganiseerd worden, de lastige keuze van scopeverbreiding of -versmalling en het zorgen voor een aantrekkelijke inhoud een zeer grote rol spelen (zie Van Ham en Koppenjan, 2002; Klijn en Teisman, 2003).

## 3. Praktijk en projecten in Nederland

De gecontroleerde verbreding van PPS blijkt in de periode 2000-2006 een ambitie te zijn die veel tijd kost en een lange adem vergt. Terugkijkend op de afgelopen periode kunnen we in ieder geval vaststellen dat er tot nu toe alles bij elkaar slechts zes contractuele 'PPS-deals' gedaan zijn, de vorm die zo gepropageerd wordt door het Kenniscentrum PPS: de HSL-IP in 2002, Delfland-water, A59 en N31 in 2003, geen deals in 2004 en 2005 en het MONTAIGNE Lyceum en het ministerie van Financiën in 2006 (zie ook tabel 5).

Daarnaast zijn diverse ruimtelijke projecten opgestart met een sterk PPS-karakter, maar die zijn meer als PPS in de partnerschapvorm te karakteriseren dan als PPS in de innovatieve contractvorm. We kunnen dan denken aan projecten als Delft Spoorzone, Den Haag Centraal en andere ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. In deze paragraaf kijken we naar wat het beleid ten aanzien van PPS opgeleverd heeft.

## PROJECTEN: WELKE TYPEN DOMINEREN?

De meeste projecten zijn te vinden in de sector van de transportinfrastructuur en stedelijke herstructurering. In een studie van 51 bekende PPS-projecten laat Ecorys zien dat de meeste PPS-projecten of infrastructuurprojecten zijn of gebiedsontwikkelingsprojecten (Ecorys, 2002).



Tabel 2.

Type project	%
<b>Infrastructuurprojecten</b>	54%
• Wegen	24%
• Andere infrastructuur	22%
• Overige projecten	8%
<b>Gebiedsontwikkelingsprojecten</b>	46%
• Industriële gebieden	14%
• Groene infrastructuur	12%
• Stedelijke herstructurering	8%
• Vinex	6%
• Combinatieprojecten	6%
Bron: Ecorys, 2002	

In de gebiedsontwikkelingsprojecten domineert de partnerschapvorm van PPS, terwijl in de infrastructurele projecten de contractvorm sterk domineert. Daarbij moet dan wel worden aangetekend dat veel infrastructurele projecten geen zogenaamde nieuwe innovatieve contractvorm hebben en veel partnerschapvormen slechts losjes georganiseerd zijn zoals we verderop zullen zien.

## PARTNERSCHAPPROJECTEN: BETROKKENHEID MARKTPARTIJEN EN ORGANISATIEVORM

Kijken we naar achttien bekende partnerschapprojecten bij PPS, dan valt op dat marktpartijen vrijwel bij alle projecten betrokken zijn (zie Klijn et al., 2006). Niet alleen in de realisatiefase, maar ook in de planvormingsfase. Tabel 3 geeft de betrokkenheid van marktpartijen per project weer.

Tabel 3.

Betrokkenheid  
marktpartijen

	Planvormingsfase			Realisatiefase
	consultatie	mede-ontwikkeling	eigen initiatief	
Den Haag Centraal	x			x
Hart van de Heuvelrug		x	x	n.v.t.
A2 Passage	x	x		n.v.t.
A4 Zuid				n.v.t.
A59		x		x
Arnhem Rijnboog		x		n.v.t.
Arnhem Centraal	x	x		x

Tabel 3.  
Vervolg

Delft Spoorzone	x	x		n.v.t.
Delft Zuidpoort				onbekend
Zuid-As Dok		x		n.v.t.
Maastricht Belvédère		x		n.v.t.
Groningen Meerstad	x	x		n.v.t.
N201				n.v.t.
Roerdelta		x		n.v.t.
Sijtwende		x	x	x
Utrecht Stationsgebied	x	x		x
W4 project		x		n.v.t.
Wieringerrandmeer	x			n.v.t.
Bron: Klijn et al., 2006				

Kijken we naar het type projectorganisatie dan valt op dat de meeste projecten eigenlijk geen afzonderlijke organisatievorm hebben. De coördinatie is te beschrijven als 'wederzijdse aanpassing' (Mulford en Whetten, 1982), waarin partijen door gezamenlijke onderhandelingen en ad-hocafspraken de onderlinge coördinatie regelen. Dit komt overeen met ander onderzoek dat de preferentie van partijen voor lichte organisatievormen laat zien (bijvoorbeeld Ham en Koppenjan, 2002). Gezien het feit dat hechte partnerschapvormen veel transactiekosten vergen, is dat ook weer niet verwonderlijk.

## DE CONTRACTVORM VAN PPS: KLEINE HOEVEELHEID MAAR GESTAAG GROEIEND

Over precieze kosten en opbrengsten van PPS-projecten met een contractkarakter is discussie mogelijk. Het maakt namelijk nogal uit met welke aannames en veronderstellingen gerekend wordt. Ook is de werkelijke omvang pas na afloop van de projectperiode te bepalen. Zo kan het zijn dat de Wijkertunnel als een van de eerste PPS-projecten in Nederland volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat 9 procent duurder was dan realisatie via de traditionele benadering, terwijl de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven uitkwam op 13,5 procent en de Algemene Rekenkamer de meerkosten op meer dan 40 procent becijferde. (Misschien leuk om nog eens naar deze evaluaties te kijken met de inzichten en kennis die we nu hebben.) En zo is ook te begrijpen hoe het komt dat de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën aan de Tweede Kamer berichten dat PPS bij de HSL-Zuid 5 tot 10 procent goedkoper is dan de traditionele manier van werken en dus 'aantoonbaar gerealiseerde meerwaarde' heeft, terwijl de Algemene Rekenkamer deze berekening afdoet als 'nogal betrekkelijk' en kwalificeert als een 'met veel onzekerheden omgeven uitkomst van een theoretische exercitie'.

Tabel 4.

Type projectorganisatie

	Type projectorganisatie			
	Publiek	Privaat	Publiek-Privaat	Geen aparte
Den Haag Centraal				x
Hart van de Heuvelrug				x
A2 Passage				x
A4 Zuid	x			
A59	x	x		
Arnhem Rijnboog			x, opgeheven	
Arnhem Centraal				x
Delft Spoorzone				x
Delft Zuidpoort				x
Zuid-As Dok		x		
Maastricht Belvédère				x
Groningen Meerstad			x	
N201	x			
Roerdelta		x		x
Sijtwende		x		
Utrecht Stationsgebied	x			
W4 project			x	
Wieringerrandmeer	x			
Bron: Klijn et al., 2006				

Überhaupt is er discussie mogelijk over de berekening van gerealiseerde meerwaarde – ook daar waar geen alternatieve berekeningen voorhanden zijn. Zoals ook valt na te lezen in bijvoorbeeld de evaluaties van de A59 en de N31 zal nog moeten blijken of de berekende meerwaarde gedurende de contractperiode daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Dit is immers mede afhankelijk van de risico's die voor rekening van de overheid zijn en waarvan pas achteraf is te bezien of deze

Tabel 5.  
Contract-PPS-projecten  
en hun opbrengsten

Project <sup>3</sup>	Datum deal	Omvang contract	Contractvorm	Design- en Buildperiode	Maintain-periode	Kosten-besparing
HSL-IP	2002	3,41 mld.	DBFM	5 jaar	30 jaar	2-5%
Delfland-water	2003	429 mln.	DBFO	4 jaar	30 jaar	10,5%
A59	2003	244 mln.	DBFM	2,5 jaar	15 jaar	14%
N31	2003	120 mln.	DBFM	4 jaar	15 jaar	19%
Montaigne Lyceum	2006	17 mln.	DBFM	1,5 jaar	28,5 jaar	16% (PSC)
Ministerie van Financiën	2006	175 mln.	DBFM	2 jaar	25 jaar	15% (PSC)

zich hebben geopenbaard en tot extra kosten hebben geleid. En verder is het goed te bedenken dat de financiële meerwaarde niet alleen valt toe te rekenen aan de DBFM-werkwijze, maar ook altijd samenhangt met een meer algemeen markteffect: of er scherpe biedingen komen of niet hangt altijd ook samen met de meer algemene marktomstandigheden en de concurrentiedruk in de markt. Hierdoor zal het voordeel in de ene periode groter zijn en in de andere periode kleiner, nog los van de gekozen (al dan niet innovatieve) contractvorm.

Maar ondanks deze voorbehouden en kanttekeningen kan het eerste oordeel redelijk positief zijn zoals uit tabel 5 blijkt. Steeds is meerwaarde bereikt, zowel in financiële als in kwalitatieve zin.

## 4. Conclusie en discussie: enkele lessen voor de toekomst

Kijken we naar de ontwikkeling tot nog toe, dan zien we dat hoewel in de beleidsdiscussie de contractuele vorm van PPS sterk overheerst, in de uitvoeringspraktijk deze vorm van PPS nog slechts in geringe mate voorkomt. De meeste PPS-projecten hebben juist een partnerschapkarakter, zij het dat die samenwerking in organisatorische vorm slechts heel licht is ingevuld.

### PPS: COMPLEXE INTERACTIE DIE GEMANAGED MOET WORDEN

Het Kenniscentrum PPS noemde in het begin van zijn bestaan projecten die snel 'geoogst konden worden' (het zogenaamde rijpe laaghangende fruit). De teleurstellende ervaringen met deze projecten laten zien wat ook al uit ander onderzoek bekend was. PPS-projecten zijn complex en dat is de besluitvorming rondom deze projecten ook (zie Ham en Koppenjan, 2002; Klijn en Teisman, 2003). Dat betekent dat de voortgang van deze projecten veel meer afhangt van een actief procesmanagement (verbinden van beslissingen, activeren actoren, manoeuvreren naar een interessante uitkomst) dan in de stukken van het Kenniscentrum

PPS verondersteld wordt. Het juiste contract is met andere woorden slechts een van de vele factoren die voortgang en succes bepalen.

## VAN KEUZE NAAR CONTINGENTIE

Wat is nu bepalend voor de keuze voor contract of partnerschap in PPS? Interessant is dat de meest projecten die aan het eind van de jaren negentig werden aangewezen als laaghangend fruit, over het algemeen tamelijk ingewikkelde ruimtelijke projecten waren (veelal stedelijke herstructureringsprojecten). Deze lenen zich niet erg goed voor een eenduidige en eenvoudige formulering in projectkenmerken en een gestandaardiseerde vastlegging daarvan in aanbestedingscontracten. Of anders gezegd, er werd getracht een contractvorm op te leggen aan een reeks van projecten die zich naar hun kenmerken waarschijnlijk beter lenen voor een (losse) partnerschap. Niet voor niets heeft het ministerie van Financiën zich na enige tijd ingespannen om nieuwe initiatieven te vinden die via een contractvorm van PPS zouden kunnen worden georganiseerd (zie tabel 5). Zo lijkt er een relatie te bestaan tussen de kenmerken van een project en de gewenste organisatievorm: voor relatief eenvoudige en overzichtelijke projecten die goed te specificeren en te monitoren zijn, lijkt een contractvorm van PPS een zinnige optie. Voor complexere projecten waarbij meer actoren betrokken zijn, lijkt een partnerschapachtige vorm voor de hand te liggen (in ieder geval totdat het project een duidelijke formulering heeft gekregen).

## DE BELEIDSAANDACHT VERSCHUIVEN: HET MANAGEMENT VAN PPS-PROJECTEN

PPS heeft in de voorbije periode in de beleidsdiscussie op zich al veel aandacht gekregen, maar die aandacht is nogal eenzijdig gericht geweest op de juridische en financiële aspecten van PPS, bijvoorbeeld samenhangend met de manier waarop de samenwerking tussen partijen in contractvorm is gegoten. Dit is echter maar één invalshoek op PPS. In onze opvatting is juist het management van (PPS)-projecten van cruciale betekenis voor het welslagen daarvan. PPS-projecten kennen in de regel een langdurig en complex realisatieproces. Het bereiken van een bevredigende uitkomst is verre van eenvoudig en kost veel management-inspanningen. Wat daarom in de toekomst vooral aandacht behoeft (juist ook van rijkszijde en aan de kant van beleidsmakers), is de rol van managers in PPS-projecten, en dan vooral de lastige keuzes waarvoor managers staan in hun dagelijkse werkzaamheden binnen die projecten. Daar liggen de aangrijpingspunten voor verbetering en de échte kansen voor een versnelde, verbrede en verbeterde realisatie van projecten (zie voor een uitgebreider verhandeling hierover ook Klijn et al., 2006; Van Twist et al., 2006).

## Noten

1. Dit artikel is het resultaat van onderzoek dat onderdeel uitmaakt van het BSIK-onderzoek 'Vernieuwend Ruimtegebruik' (VRG) en dat door Habiforum wordt gecoördineerd.
2. In de praktijk vindt men wel enkele mengvormen, bijvoorbeeld een aanbesteding van een idee waarna in een soort partnerschapvorm verder wordt samengewerkt (zie bijvoorbeeld Wieringenrandmeer). Maar in het algemeen zijn de twee vormen nog steeds in een relatief pure vorm in de praktijk zichtbaar.
3. Voor een uitvoerige beschrijving van deze projecten kan verwezen worden naar: <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking>

## Literatuur

- Canoy, M., M. Janssen, B. Vollaard – *PPS: een uitdagend huwelijk, publiek-private Samenwerking bij Combinatieprojecten*. – Den Haag : CPB, 2001
- Ecorys – *Evaluatie voortgang PPS in Nederland*. – Rotterdam, mei 2002
- Ham, H. van der, en J.F.M. Koppenjan – *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*. – Utrecht: Lemma, 2002
- Hodge, G., en C. Greve – *The Challenge of public private partnerships ; Learning from International Experience*. – Cheltenham : Edward Elgar Publishers, 2005
- Hood, C.C. – A Public Management for all Seasons. – In: *Public Administration* 69 (1991) 1, p. 3-19
- Kenniscentrum PPS – *Eindrapport Meer Waarde door Samen Werken*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, 1998
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsrapportage PPS*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, april 1999
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsrapportage 2001*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, 2001
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsrapportage 2002*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, mei 2002
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsrapportage 'Van incidenteel naar structureel'*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, november 2004
- Kickert, W.J.M. (ed.) – *Public management and administrative reform in Western Europe*. – Cheltenham : Edward Elgar Publishers, 1997
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, en J.F.M. Koppenjan (eds.) – *Managing complex networks ; strategies for the public sector*. – Londen : Sage, 1997
- Klijn, E.H., G.R. Teisman – *Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*. – In: S.P. Osborne (ed.) – *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. – Londen : Routledge, 2000
- Klijn, E.H., en G.R. Teisman – *Institutional and strategic barriers to Public-Pri-*

- vate partnership: an analysis of Dutch cases. – In: *Public Money and Management* 23 (2003) 3, p. 137-146
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M.B. Kort, en M.J.W. van Twist – *Management op het grensvlak van publiek en privaat ; hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten.* – Den Haag : Lemma, 2006
- Klijn, E.H. J. Edelenbos, M. Hughes – Public Private Partnerships: a two headed reform; a comparison of PPP in England and The Netherlands. – In: C. Pollitt, S. van Thiel en V. Homburg (eds.) – *New Public Management In Europe: Adaptation And Alternatives.* – Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2007
- Koppenjan, J.F.M., E.H. Klijn – *Managing uncertainties in networks ; a network perspective on problem solving and decision making.* – Londen: Routledge, 2004
- Lane, J.E. – *New Public Management.* – Londen: Routledge, 2000
- Osborne, S.P. (ed.) – *Public-Private Partnerships ; theory and practice in international perspective.* – Londen : Routledge, 2000
- Osborne, D., en T. Gaebler – *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* – Reading, MA : Addison-Wesley, 1992
- Pierre, J., en B. Guy Peters – *Governance, Politics and the State.* – Basingstoke : Macmillan, 2000
- Rogers, D.L., en D.A. Whetten (eds.) – *Interorganizational Coordination : Theory, research, and Implementation.* – Iowa State University Press, 1982
- Sorenson, E., J. Torfing (eds.) – *Theories of democratic network governance.* – Cheltenham : Edward Elgar, 2006, p. 199-214
- Twist, M.J.W. van – Op weg naar een verbrede toepassing van PPS in Nederland? Over de opbrengst van twaalf jaar 'werk in uitvoering' onder regie van Financiën. – In: J. Sprenger et al. (red.) – *Per Saldo ; Overheidsfinanciën en fiscaliteit na twaalf jaar minister Zalm.* – Den Haag : Sdu Uitgevers, 2007
- Twist, M.J.M.van, E.H. Klijn, J. Edelenbos, M. Kort – De praktijk van publiek-private samenwerking; hoe managers omgaan met complexe PPS projecten. – In: *O&M* (2006) 6 (november/december) p. 24-43
- Teisman, G.R., R.J. in 't Veld – *Innovatief investeren in infrastructuur.* – studie voor GWWO. – Den Haag, 1992
- Teisman, G.R. – Procesmanagement: de basis voor partnerschap? – In: *ESB* 83 (1998) 4170, p. 21-26
- Williamson, O.E. – *The Mechanisms of Governance.* - Londen : Oxford University Press, 1996.